

## ضرورت اصلاح نظام توزیع کالا در جهت حمایت از تولیدکنندگان و مصرف کنندگان

داود چراغی، عضو هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی

### گسترش صمت

بخش اعظم فعالیت های عرضه در سطح خرده فروشی کالاها در کشورهای جهان در فروشگاه های زنجیره ای صورت می گیرد. این فروشگاهها با در اختیار داشتن امکانات گسترده در محل های مناسب با متراژ وسیع، اقدام به ارایه تعداد متنوعی از محصولات مختلف با کیفیت بالا و قیمت مناسب می کنند. اما، در ایران حدود یک و نیم میلیون واحد صنفی توزیعی دارای پروانه کسب و بدون پروانه کسب در متراژهای کوچک (اغلب کمتر از ۲۰ متر) با تعداد حداکثر ۵،۱ تا ۲ نفر شاغل، کالاها را عموماً در شرایط نامناسب نگهداری و عرضه می نمایند. ویژگی بارز نظام توزیع ایران نسبت به سایر کشورها به خصوص کشورهای توسعه یافته عدم شکل گیری رقابت در عرضه کالاها و همچنین عدم توجه به استاندارد معمول در نگهداری و عرضه کالاها است که یک دلیل آن تعداد کم واحدهای صنفی بزرگ مقیاس است. در کل کشور تعداد واحدهای صنفی بزرگ و زنجیره ای کمتر از ۵۰۰ واحد است. علاوه بر تعداد کم، فروشگاه های زنجیره ای موجود در ایران براساس شیوه مدیریتی خرده فروشی های سنتی، بدون رعایت بسیاری از استانداردهای جهانی توزیع کالا اداره می شوند. در نتیجه تعداد کمی از فروشگاه های زنجیره ای به معنای واقعی، بزرگ مقیاس اند. قابل ذکر است شاخص تعداد واحدهای صنفی به ازای هر هزار نفر، در ایران در حدود ۱۸ است که در مقایسه با سایر کشورها، عدد بالایی است. البته اگر این شاخص با توجه به متراژ و تعداد شاغلین واحدهای خرده فروشی کشورهای مختلف مقایسه شود، آنگاه مشاهده می شود که بخش توزیع کالا در ایران هم از نظر مساحت و هم از نظر اشتغال (متوسط شاغلین واحدهای خرده فروشی در ایران کمتر از ۲/۵ نفر در هر واحد)، نسبت به سایر کشورها کوچک است و این بخش پتانسیل بالایی برای افزایش اشتغال و سرمایه گذاری دارد. همچنین با توجه به عدم رعایت اصول شهرسازی در ساخت و ساز این گونه واحدها عموماً مشاهده می شود واحدهای خرده فروشی در حاشیه خیابانها و بدون داشتن امکانات مطلوب نگهداری کالا و خدمات رفاهی قابل ارایه به مصرف کنندگان، باعث ایجاد هزینه های جنبی فراوان برای عموم مردم شده اند. از همه مهم تر این که در فروش کالا به مشتریان تا حد امکان به آنان اجحاف می نمایند. به طور مثال عمدتاً "جنس فروخته شده را پس نمی گیرند، در حالی که در تمام

کشورهای توسعه یافته دنیا این موضوع امری عادی است. کالاهای بنجل و معیوب را به مصرف‌کنندگان ارایه می‌نمایند. حتی در بسیاری موارد اجناسی که تاریخ مصرف آن منقضی شده توزیع می‌شود. همچنین بخش اعظم کالاهای خوراکی را در معرض نور آفتاب قرار می‌دهند و مواردی این چنین. در ضمن کنترل و نظارتی کارایی بر روند تولید و عرضه کالاها و خدمات به مصرف‌کنندگان وجود ندارد و قوانین مربوط به کنترل و نظارت بر فعالیت آنان ناقص است. در این زمینه می‌توان به قانون حمایت از مصرف‌کنندگان اشاره کرد که علی‌رغم تصویب و ابلاغ هنوز اجرایی نشده است. همچنین در ارتباط با قانون نظام صنفی باید گفت که در این قانون مجازات‌های بسیار سبک در مقایسه با سایر کشورها به خصوص کشورهای توسعه یافته برای متخلفین خرده‌فروشی در نظر گرفته شده است.

در ارتباط با حمایت از تولیدکنندگان نیز باید به این نکته توجه داشت که نظام فعلی توزیع کالا در ایران، توان به حرکت در آوردن بخش‌های تولیدی کشور را به خصوص از نظر ایجاد رقابت سالم ندارد. علاوه بر موارد مذکور، حقوق مصرف‌کنندگان نیز به دلیل نبود قیمت شفاف و هزینه‌های جنبی دیگر نظیر به وجود آمدن ترافیک سنگین، افزایش مصرف سوخت، آلودگی هوا و ... ضایع می‌شود. بر این اساس برای رشد و توسعه کشور در راستای رونق بخشیدن به بخش‌های تولیدی و افزایش رفاه مصرف‌کنندگان، ابتدا نظام توزیع کالا باید اصلاح شود.

عمده‌ترین چالش‌های نظام توزیع کالا در ایران به شرح ذیل است:

۱- نظام توزیع کالا و خدمات که وظیفه مهم انتقال کالاها و خدمات از تولید (داخلی و خارجی) به مصرف‌کنندگان را بر عهده دارد، در ایران عمدتاً توسط واحدهای صنفی زیرمجموعه تشکل اتاق اصناف ایران انجام می‌گیرد. این بخش دربرگیرنده بیش از سه میلیون بنگاه صنفی است که بصورت سنتی در طیف وسیعی از فعالیت‌های تولیدی، توزیعی، خدماتی و خدمات فنی در شهرهای مختلف کشور در مساحت کوچک مشغول فعالیت هستند.

۲- بخش اعظم بنگاه‌های عرضه‌کننده کالا در ایران در فروشگاه‌هایی با مساحت متوسط کوچکتر از بیست‌متر مربع فعالیت می‌کنند، در نتیجه با توجه به محدودیت فضای نگهداری و عرضه کالاها در این بنگاه‌ها، معمولاً کالاهایی که با قیمت کمتر و شرایط پرداخت طولانی‌تر عرضه شود، بیشتر مورد استقبال فعالان بازرگانی برای توزیع بین مصرف‌کنندگان قرار می‌گیرد. به این دلیل، توزیع‌کنندگان

گرایش بیشتری به تامین و عرضه کالاهایی دارند که تولیدکنندگان داخلی و خارجی با قیمت کمتر و کیفیت و خدمات پس از فروش ضعیف تولید می شود.

۳- علی‌رغم فعالیت تعداد زیادی بنگاه در بخش عرضه و توزیع کشور و در نتیجه عدم وجود بنگاه‌های بزرگ دارای سهم زیاد در این بخش که به معنای نبود انحصار یک یا چند بنگاه است، عملاً رفتار کل این بنگاه‌ها در مقابل مصرف‌کنندگان، حالت انحصاری دارد. بطوریکه بنظر می‌رسد بنگاه‌ها، در افزایش قیمت کالاها و خدمات کاملاً باهم تبانی و مشارکت دارند. ضمن آنکه تشکلهای صنفی بشدت در مقابل کاهش قیمت عرضه کالاها و خدمات توسط یک بنگاه، مقابله می کنند.

۴- بیش از هشت هزار تشکل و سازمان صنفی در کشور در جهت حمایت از زیرمجموعه که همان واحدهای صنفی است در سطح کشوری و شهری در قالب اتحادیه تخصصی، اتاق اصناف شهرستان و اتاق اصناف ایران فعالیت دارند.

۵- قوانین، مقررات و دستورالعمل ایجاد، توسعه و فعالیت بنگاه‌های فعال در بخش عرضه و توزیع عمدتاً توسط متولیان دولتی با همکاری و مشارکت تشکلهای صنفی تدوین، بازنگری و اصلاح می‌شود، بطوریکه در سال‌های اخیر قانون نظام صنفی برای بازنگری در اختیار این تشکلهای قرار گرفت. در نتیجه در این گونه قوانین، مقررات و دستورالعمل‌ها، منافع فعالان صنفی بیشتر از مصرف‌کنندگان توجه شده است.

۶- مطالعات و بررسی‌های انجام گرفته حاکی از عدم شکل‌گیری فضای رقابتی در نظام بازرگانی کشور بدلائل متعددی از جمله عدم اتخاذ سیاست‌های کلان اقتصادی مناسب می‌باشد. در این ارتباط می توان به سیاست مالیاتی اشاره کرد که واحدهای صنفی کوچک و بدون مجوز فعالیت، عمدتاً فرار مالیاتی دارند و در مقابل فروشگاه‌های بزرگ و زنجیره‌ای مالیات بیشتری پرداخت می‌کنند.

۷- یکی دیگر از مشکلات اساسی نظام توزیع کالا و خدمات در ایران مربوط به ناکارایی نظام کنترل، نظارت و بازرسی بر روند ایجاد و فعالیت بنگاه‌های بازرگانی است. در نتیجه، برعکس تمام کشورهای جهان در ایران، بخش زیادی از مسئولیت متولی دولتی نظارت و بازرسی به تشکلهای صنفی مربوطه واگذار شده است.

۸- در برخی قوانین و مقررات مرتبط با نظام بازرگانی کشور، عدم توجه به منافع عموم مردم دیده می‌شود، از جمله براساس قانون نظام صنفی، مجوز ایجاد بنگاه صنفی جدید توسط اتحادیه‌های

زیرمجموعه اتاق اصناف شهرستانها صادر می‌شود که منافع اعضای زیر مجموعه این تشکلهای (شامل اعضای هیات مدیره آنها) در عدم ارائه مجوز جدید است، این در حالی است که منافع عموم مردم در افزایش تعداد بنگاهها و در نتیجه صدور تعداد بیشتری مجوز است. اما با توجه به قانون و وظیفه مهم حمایت از اعضای زیرمجموعه، رفتار عقلایی اتحادیه در عدم ارائه مجوز کسب بیشتر است. این گونه تضاد در فرآیند کنترل، نظارت و بازرسی بر فعالان تولید و عرضه کالاها و خدمات برقرار است. در بیشتر کشورها نظارت و بازرسی از جمله مهمترین وظایف حاکمیتی دولت‌ها است اما در ایران در چند سال اخیر این وظیفه مهم از متولی دولتی گرفته شده و به تشکلهای صنفی زیرمجموعه اتاق اصناف ایران واگذار شده است. بدین ترتیب سازمانی که وظیفه اصلی آن حمایت از اعضای زیرمجموعه است براساس قانون نظام صنفی باید به تخلفات صنفی تولیدکنندگان و عرضه کنندگان کالا و خدمات رسیدگی نمایند. در نتیجه واگذاری وظیفه حاکمیتی دولت به تشکلهای صنفی زیرمجموعه اصناف، موجب شده به منافع عموم مردم توجه کمتری نسبت به منافع اصناف صورت گیرد.

۹- از جمله مشکلات ساختاری نظام توزیع کالا و خدمات در ایران مربوط به عدم در نظر گرفتن جایگاه مناسب برای شهرداری‌ها در ایجاد و فعالیت بنگاههای صنفی در شهرهاست. دلیل این امر این است که برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و انجام برخی امور مرتبط با نظام تجاری شهرها با شهرداری‌ها و ارائه مجوز ایجاد بنگاههای تجاری و نظارت بر فعالیت آنها با متولیان دیگری است.

۱۰- استانداردهای سخت افزاری و نرم افزاری ایجاد و توسعه فعالیت بنگاههای صنفی مختلف، مربوط به چهل سال پیش است. این استانداردها بسیار متفاوت از استانداردهای مربوطه در کشورهای توسعه یافته به خصوص در ایجاد و فعالیت فروشگاههای زنجیره‌ای است. بطوریکه در نظام توزیع کالا و خدمات ایران به بسیاری از پیش نیازهای ضروری برای ایجاد و فعالیت فروشگاههای توزیع کالا و خدمات مرسوم جهان، توجهی صورت نمی‌گیرد. این موضوع ضرر و زیان زیادی به مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان وارد می‌کند.

۱۱- علاوه بر فعالیت تعداد زیادی بنگاه بازرگانی سنتی، بخش زیادی از فرآیند زنجیره تامین و عرضه کالاها در مراحل درجه‌بندی و بسته‌بندی، ذخیره‌سازی، حمل و نقل، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی نیز توسط بنگاههای صنفی سنتی با استفاده از ابزار و روش‌های سنتی انجام می‌گیرد.

۱۲- بسیاری از اصول اولیه فعالیت بازرگانی در نظام اقتصادی ایران، همچون ضرورت الصاق برچسب قیمت و تاریخ تولید و مصرف استاندارد و استفاده از صندوق مکانیزه فروش برای ارائه فاکتور و مواردی این چنین، مورد استفاده قرار نمی‌گیرد.

۱۳- عموماً مجازات‌های در نظر گرفته شده برای تخلفات افراد (حقیقی و حقوقی) به خصوص در حوزه توزیع و بازرگانی نسبت جرایم مشابه در سایر کشورها ناچیز و کم است. مجازات‌های در نظر گرفته شده برای تخلفات اقتصادی، قدرت بازراندگی در ارتکاب و تکرار تخلف را ندارند. در بسیاری از زمانها مجازات‌های ناچیز نیز اعمال نمی‌شود. در نتیجه هزینه فرصت مصرف‌کنندگان در پیگیری مجازات متخلفین اقتصادی و بازرگانی بقدری بالا است که بسیاری از مصرف‌کنندگان از پیگیری احقاق حقوق‌شان منصرف می‌شوند.

۱۴- آمار و اطلاعات تعداد بنگاه‌های بزرگ و کوچک بازرگانی داخلی حاکی از کم بودن سهم بنگاه‌های نوین در مراحل مختلف زنجیره تامین نسبت به بنگاه‌های سنتی (کمتر از ۵ درصد) است. براین اساس علی‌رغم رشد فنآوری در علوم مختلف به خصوص در زنجیره تامین و توزیع، همچنان بخش اعظم فعالیت برای تامین و عرضه کالاها و خدمات در چرخه اقتصاد ایران بصورت سنتی انجام می‌گیرد.